

Konfrontation statt Kooperation?

„Solange III“ und die Melloni-Entscheidung des EuGH

Gastautor

2016-03-15T09:55:50

von [CHRISTOPHER BILZ](#)



Das

[Bundesverfassungsgericht](#) hat erstmals auf seinen Identitätsvorbehalt gegenüber Unionsrecht zurückgegriffen und die Vereinbarkeit einer nach Europarecht (scheinbar) zwingenden Auslieferung mit dem Schuldprinzip geprüft. Schnell war die Rede von der beinahe gezündeten „**[Identitätskontrollbombe](#)**“, positivere Stimmen verstehen den Beschluss als neue Solange-III- ([hier](#) und [hier](#)) bzw. – hier im JuWissBlog – **[Solange-IIa](#)**-Entscheidung oder als begrüßenswerte Aufforderung an den EuGH, den Grundrechtsschutz **[ernster zu nehmen](#)**. Nicht detaillierter in den Blick genommen wurde bisher aber, dass der Beschluss nicht ohne Weiteres mit der EuGH-Rechtsprechung zur Rolle des nationalen Grundrechtsschutzes im grundrechtlichen Mehrebenensystem vereinbar ist.

Auslieferung aufgrund Europäischen Haftbefehls

Der Beschwerdeführer war in Italien in Abwesenheit zu einer 30-jährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Nach seiner Festnahme und einem Auslieferungsersuchen nach den Vorschriften des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl (**[RBEuHB](#)**) hatte er geltend gemacht, dass er keine Kenntnis von dem in Italien gegen ihn durchgeführten Strafverfahren und der Verurteilung hatte sowie im Falle einer Auslieferung eine Überprüfung des Urteils in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht sichergestellt sei. Gegen den Auslieferungsbeschluss des OLG Düsseldorf hat er Verfassungsbeschwerde erhoben.

Das Instanzgericht sah sich durch den unionsrechtlichen Anwendungsvorrang auch gegenüber **[nationalem Verfassungsrecht](#)** an einer grundrechtlichen Prüfung

gehindert. Das BVerfG bemühte nun zur Umgehung dieser Hürde erstmals ausdrücklich die Identitätskontrolle zur Kompetenzausübung im nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität (Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG), zu der auch das von der Menschenwürde geschützte [Schuldprinzip](#) gehört, und sieht deren strenge Zulässigkeitsvoraussetzungen als [erfüllt](#) an. Bei Auslieferung sei das Schuldprinzip durch den Vollzug sekundären Unionsrechts gefährdet, weil die daraus resultierenden Mindestgarantien im Strafprozess im Rahmen möglicher Rechtsbehelfe [nicht sichergestellt seien](#).

Unionsrechtliche Pflicht zur Auslieferung

Doch durfte das BVerfG dies – unionsrechtlich gesehen – überhaupt prüfen? Dies wäre nicht der Fall, wenn die Vorgaben abschließend wären und jede Verweigerung der Auslieferung einen Verstoß gegen Unionsrecht darstellen würde. Die Fragen der Auslieferung bei Verurteilungen in Abwesenheit (Art. 4a RBEuHB) beschäftigte den EuGH schon häufiger. Zentral ist die [Melloni-Entscheidung](#) aus dem Jahr 2013, in der es ebenfalls um die Auslieferung eines in Italien in Abwesenheit Verurteilten ging. Der Spanische Verfassungsgerichtshof sah in einer Auslieferung einen Verstoß gegen die in Art. 24 Abs. 2 [spanVerf](#) vorgesehenen Verteidigungsrechte und legte dem EuGH die Fragen vor, ob Art. 4a Abs. 1 RBEuHB mit Art. 47 und 48 [GRC](#) vereinbar ist und, wenn ja, Art. 53 [GRC](#) unter Berufung auf weitergehende nationale Grundrechte eine Aussetzung der Vollstreckung des Haftbefehls zulässt.

Dieser sah das in Art. 47 [GRC](#) geschützte Recht eines Angeklagten, persönlich zu Verhandlungen zu erscheinen, als disponibel und Art. 4a insofern als mit den Chartagrundrechten [vereinbar](#) an. Hinsichtlich weitergehender Garantien im nationalen Verfassungsrecht verneinte er ein Verständnis des Art. 53 [GRC](#) als sog. [Mindestschutzklausel](#), nach der weitergehender nationaler Grundrechtsschutz zulässig wäre, da ein Mitgliedstaat dann die Anwendung von Unionsrechtsakten verhindern würde, obwohl diese in jeder Hinsicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Nationale Schutzstandards der Grundrechte könnten nur herangezogen werden, wenn „weder das Schutzniveau der Charta (...), noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden“. Dies sei bei Art. 4a RBEuHB nicht der Fall, da er den Mitgliedstaaten [keinen Spielraum belässt](#). Nicht übergangen werden soll hier der Unterschied der Konstellationen: Herr Melloni wusste um die Durchführung des Strafverfahrens gegen sich und wurde anwaltlich vertreten. Die Anforderungen an eine mögliche Wiederaufnahme des Verfahrens, um die es beim BVerfG ging, waren nicht von Belang. Zur Feststellung des abschließenden Charakter des Art. 4a Abs. 1 RBEuHB hat sich der EuGH aber u.a. auf diese in lit. a) und b) vorausgesetzte Kenntnis des Angeklagten von dem anberaumten Gerichtsverfahren [gestützt](#).

Man kann entscheidend auf diesen Unterschied abstellen oder diese Auslegung von Art. 53 [GRC](#) kritisieren und sich die Frage stellen, ob damit die zentrale Norm des europäischen Grundrechtsföderalismus faktisch bedeutungslos ist. Der Befund bleibt aber: Der EuGH hat in Melloni betont, dass eine Auslieferung auch bei Abwesenheitsverurteilungen unionsrechtlich zwingend ist und entgegenstehende nationale Grundrechte daran nichts ändern. Weitergehender

nationaler Grundrechtsschutz gegen Auslieferungen ist nur dort zulässig ist, wo Umsetzungsspielräume verbleiben, etwa bei der Frage nach [aufschiebendem Eilrechtsschutz](#). Für Art. 4a Abs. 1 RBEuHB hat er dies im Einklang mit seiner [Rechtsprechung zum abschließenden Charakter der Art. 3, 4 und 4a RBEuHB](#) (vgl. auch [Erwägungsgrund 10](#)) zur Verweigerung der Auslieferung verneint.

Primärrechtskonforme Auslegung des Art. 4a RBEuHB

All dies hinderte den Zweiten Senat nicht, von einer europarechtlich nicht zwingenden Auslieferung auszugehen. Nach ausdrücklichem Hinweis auf die o.g. Vorgaben prüfte er das Bestehen einer Pflicht zur Auslieferung aus Art. 4a Abs. 1 RBEuHB in Hinblick auf die Anforderungen an die [Rechtsschutzmöglichkeit im Auslieferungsstaat](#), die [Bindung an die Charta-Grundrechte](#) bei Anwendung des Rahmenbeschlusses sowie die [Vorgaben der EMRK](#) zum Rechtsschutz bei Abwesenheitsverurteilungen und schlussfolgert daraus eine [unionsrechtliche Pflicht zur Prüfung](#) der rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere die Vereinbarkeit mit der GRC, durch nationale Justizbehörden. So überzeugend diese Pflicht auch angesichts [primärrechtlicher Vorgaben](#) sein mag – sie steht der Sache nach im Widerspruch zu der in Melloni betonten Grundrechtskonformität von Art. 4a RBEuHB.

Hinsichtlich der Frage nach einer [Vorlagepflicht zum EuGH](#) stellte das BVerfG dennoch lapidar fest, dass die „richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig (sei), dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt“ und es somit [keiner Vorlage bedürfe](#) – angesichts der EuGH-Rechtsprechung eine kühne Behauptung, die kaum haltbar sein dürfte. Das BVerfG hätte richtigerweise zum EuGH vorlegen müssen.

Menschenwürdeverletzung durch Rechtsanwendung

Das BVerfG sah also weder in den unionsrechtlichen Vorschriften, noch im [einschlägigen nationalen Recht](#) eine Verletzung des Schuldprinzips, das in dieser Hinsicht mit gleichlaufendem Schutzniveau durch GRC und GG geschützt sei. Fehlerhaft sei allerdings die Gesetzesanwendung des Instanzgerichts, das die Vorschriften des RBEuHB primärrechts- und verfassungskonform hätte anwenden müssen. Die nach der Auslieferung mögliche Wiedereinsetzung in den vorigen Stand [genüge dem verfassungsrechtlichen Mindeststandard an Beschuldigtenrechten nicht](#), weil nach italienischem Prozessrecht in der Berufungsverhandlung grundsätzlich keine neue Beweiserhebung stattfinde und eine erneute Durchführung im Ermessen des Gerichts stehe. Die Entscheidung zur Auslieferung ohne weitere Ermittlungen verletzte daher (auch) das Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG.

Mit der Feststellung einer unionsrechtlichen Nachforschungspflicht konnte das BVerfG folgern, dass eine Auslieferung eben gerade nicht zwingend geboten sei, die Vereinbarkeit mit der deutschen Verfassungsidentität dahinstehen lassen und damit den direkten Konflikt mit dem Europarecht – die Nichtanwendung eines Sekundärrechtsaktes wegen verfassungsrechtlicher Bedenken – vermeiden. Eben weil das Unionsrecht insofern keine eindeutige Rechtsfolge vorsehe, sah

es – so muss der Begründungshergang verstanden werden – einen Spielraum, der nach dem in Melloni geprägten Verständnis von Art. 53 [GRC](#) auch die Anwendung nationaler Grundrechte zulässt. Dies übergeht freilich, dass eine primärrechtskonforme Anwendung der Vorschriften genauso wenig einen nationalen Spielraum belässt und daher dennoch allein Unionsgrundrechte heranzuziehen wären. Das Ergebnis der Prüfung durch das nationale Gericht hängt schließlich allein davon ab, ob die unionsrechtlichen Anforderungen an den Rechtsschutz erfüllt sind. Das BVerfG mag durch die Annahme paralleler Garantien formal Art. 53 [GRC](#) nicht verletzt haben. Da diese Parallelität aber wie angedeutet nicht selbstverständlich ist, verdeutlicht dies die Notwendigkeit einer Vorlage zum EuGH. Anders als der spanische Verfassungsgerichtshof in seiner [Melloni-Vorlage](#) berief es sich dabei aber auf grundrechtliche Gewährleistungen, die der Verfassungsidentität zuzurechnen sind und insofern in [Art. 4 Abs. 2 EUV](#) auch unionsrechtlich gesondert geschützt sind.

Prüfung der Unionsgrundrechte durch das BVerfG

Indem das BVerfG unter Missachtung seiner Vorlagepflicht zum EuGH ([Art. 267 Abs. 3 AEUV](#)) und trotz anderslautender EuGH-Rechtsprechung den RBEuHB unionsgrundrechtskonform auslegte, hat es gegenüber dem EuGH ein Ausrufezeichen gesetzt: Auslegung und Anwendung europäischer Grundrechte gegenüber Sekundärrechtsakten soll angesichts des offenbar als unzureichend wahrgenommenen Schutzniveaus nicht mehr vom EuGH, sondern auch von nationalen Verfassungsgerichten ausgehen. Die „Bombe“ der Identitätskontrolle war dafür allein prozessual, zur Überwindung der Zulässigkeitshürde, von Bedeutung.

Materiell entspricht das Entscheidungsergebnis letztlich dem von [Thym](#) und [Bäcker](#) geäußerten Vorschlag zur Inkorporierung des europäischen Gewährleistungsgehalts in die deutschen Grundrechte und einer damit verbundenen Erweiterung der Prüfungsbefugnisse des BVerfG. Deutlich wird aber auch, dass es bisher noch an einem tauglichen Verfahren für einen solchen Ansatz fehlt – der Umweg der Identitätskontrolle ist keine taugliche Lösung für andere Grundrechte. Trotz aller unionsrechtlichen Bedenken müsste die Konsequenz des BVerfG-Beschlusses daher sein, die hergebrachte Solange-Rechtsprechung aufzugeben und nunmehr Unionsrechtsakte und unionsrechtlich determinierte nationale Rechtsakte im Rahmen der Verfassungsbeschwerde auch ohne die erhöhten Anforderungen der Identitätskontrolle zu prüfen. So kann der Widerspruch der Entscheidung, die Zulässigkeitshürde durch die Identitätskontrolle zu überwinden, im Ergebnis aber eine „normale“ Menschenwürdeverletzung durch fehlerhafte Rechtsanwendung des nationalen Gerichts anzunehmen, vermieden werden. Erfolgreich funktionieren könnte dieser Ansatz allerdings allenfalls mit Beteiligung des EuGH im Rahmen des hier obligatorischen Vorabentscheidungsverfahrens.